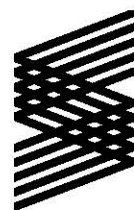


**Gouvernance
transfrontalière du
changement climatique
dans les régions
semi-arides : Cas d'étude
du Sénégal**
Rapport d'étude



PRISE
Pathways to resilience
in semi-arid economies

Recherche pour des futurs résilients au climat

Gouvernance transfrontalière du changement climatique dans les régions semi-arides : Cas d'étude du Sénégal

Mars 2018

Henri M. Lo

Florence Crick

Hayley Leck

Bamba Ndiaye

Mor Sèye Fall

Ce rapport a été produit dans le cadre d'une série de documents préliminaires pour guider à long terme le programme de recherche du projet Promouvoir la Résilience des Economies en zones Semi-Arides (PRESA).

Ce rapport a été produit par Innovation, Environnement, Développement en Afrique (IED Afrique) et London School of Economics and Political Sciences (LSE).

Le consortium PRESA est composé de Overseas Development Institute (lead institution), Royaume Uni; Grantham Research Institute for Climate Change and the Environment, Royaume Uni; Innovation, Environnement, Développement en Afrique, Senegal; et de la Sustainable Development Policy Institute, Pakistan; en collaboration avec des partenaires de recherche pays dont Regional Environmental Center for Central Asia, Tadjikistan; Kenya Markets Trust, Kenya; Université de Ouagadougou, Burkina Faso et University of Central Asia, Kyrgyzstan.

Remerciements

La production de ce rapport d'étude a été rendu possible grâce aux contributions de nombreux experts et techniciens issues d'organisations de la société civile, du milieu de la recherche, d'organisations internationales et de coopération internationale et de services techniques déconcentrés et nationaux. La recherche s'est fortement appuyé sur les différentes propositions des parties prenantes membres de la plateforme multi-acteurs du projet Promouvoir la Résilience des Economies en zones Semi-Arides (PRESA).

Les auteurs remercient également toutes les personnes ressources qui ont fourni d'importantes informations nécessaires à la rédaction de ce rapport.

Nous reconnaissons aussi le soutien financier provenant de la Grantham Foundation for the Protection of the Environment et du UK Economic and Social Research Council (ESRC) à travers le Centre for Climate Change Economics and Policy.



Sommaire

Liste des encadrés	6
Liste des tableaux	6
Liste des figures	6
Sigles et abréviations	7
Résumé	8
Introduction	12
1. Gouvernance transfrontalière pour l'adaptation: transcender les frontières administratives locales	14
2. Méthodologie	16
3. Le contexte d'émergence de l'approche territoriale et des plans-climat territoriaux	20
3.1. Le contexte international	20
3.2. Le contexte national	20
3.3. Le contexte local	22
4. Les défis de la mise en œuvre de l'approche territoriale du changement climatique	24
4.1. Le défi de l'institutionnalisation	24
4.2. La duplication des structures et des rôles	25
4.3. Le défi de l'inclusion et de la participation	27
4.4. La territorialisation des politiques climatiques: un processus tiré de l'extérieur	28
5. Opportunités et contraintes de l'Approche territoriale du changement climatique	30
6. Les plans-climat territoriaux de Dakar et du Ferlo : des objectifs similaires mais des démarches sensiblement différentes	32
7. Les principales leçons à retenir pour une véritable gouvernance transfrontalière de l'adaptation	34
Conclusion	36
Références bibliographiques	37

Liste des encadrés

Encadré 1 : Les différentes phases du processus de décentralisation au Sénégal	21
--	----

Liste des tableaux

Tableau 1 : Structures consultées à Dakar et au Ferlo	17
Tableau 2 : Rôles et responsabilités des autorités selon le type de pouvoir	25
Tableau 3 : Résumé des défis et opportunités de l'approche territoriale pour l'adaptation	31

Liste des figures

Figure 1 : Localisation des zones d'étude	16
---	----

Sigles et abréviations

ADL	Agence de Développement Local
ADM	Agence de Développement Municipal
ANAT	Agence Nationale pour l'Aménagement du Territoire
AOF	Afrique Occidentale Française
ARD	Agence Régionale de Développement
ARENE	Agence de l'Environnement et des Nouvelles Energies
CADAK'Car	Communauté des Agglomérations de Dakar et de Rufisque
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur le Changements climatiques
COMNACC	Comité National pour les Changements Climatiques
COMRECC	Comité Régional pour les Changements Climatiques
COP/CdP	Conference of Parties/Conférence des Parties
DCL	Direction des Collectivités Locales
DEEC	Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés
DREEC	Direction Régionale de l'Environnement et des Etablissements Classés
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
GIEC	Groupe Inter-gouvernemental pour l'Etude du Climat
HCCT	Haut Conseil des Collectivités Territoriales
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
nrg4SD	Network of Regional Governments for Sustainable Development
PANA	Plan d'Action National pour l'Adaptation
PCT	Plan Climat Territorial
PCTI	Plan Climat Territorial Intégré
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PRESA	Promouvoir la Résilience dans les zones Semi-arides
RSA	Régions semi-arides
SNMO	Stratégie Nationale de Mise en Œuvre
TACC	Territorial Approach to Climate Change
UNDP	United Nations Development Programme
ZASP	Zone Agro-Sylvo-Pastorale

Résumé

Selon le Groupe Inter-gouvernemental pour l'Etude du Climat (GIEC) (2014), les changements climatiques affectent de manière disproportionnée les régions semi-arides (RSA), avec un impact direct sur la croissance économique et le développement.

Les perspectives de renforcement des capacités d'adaptation, en vue de garantir une prospérité à long terme, exigent de mettre en place des systèmes de gouvernance économique et institutionnelle qui prennent en compte toutes les échelles de décision, y compris dans leurs interrelations.

Cependant, en dépit de l'intérêt croissant pour cette approche inter-scalaire des vulnérabilités et réponses au changement climatique, de nombreuses lacunes subsistent encore tant au plan conceptuel et politique qu'au plan des connaissances et des pratiques. En effet, on n'accorde que très peu d'attention aux impacts des politiques et stratégies nationales de développement sur les échelles plus fines et vice versa. Il en est de même du jeu de pouvoirs entre différentes échelles de décision et de définition de la politique climatique, qui doit être également mieux compris.

S'y ajoute, le fait que dans les RSA, les zones urbaines et rurales sont de plus en plus intégrées par des liens multiples et complexes de nature à la fois économique, écologique et sociale qui ignorent les frontières administratives et qu'il convient de considérer dans les mesures d'adaptation. Pour maximiser les synergies et les interconnexions entre ces zones urbaines et rurales et soutenir l'adaptation transfrontalière aux changements climatiques, une approche flexible et intégrative de la gouvernance est donc nécessaire.

Le présent document de travail sur : « la gouvernance transfrontalière du changement climatique dans les régions semi-arides » est une synthèse réalisée à partir de deux études de cas menées, l'une au Ferlo dans le cadre du programme « Territorial Approach to Climate Change (TACC) », l'autre à Dakar sur le Plan Climat Territorial Intégré (PCTI). Il s'agissait, en partant de ces deux cas, de mieux appréhender les opportunités et les défis d'une gouvernance intégrative pour l'adaptation, à travers l'analyse des facteurs institutionnels et réglementaires qui soutiennent ou entravent la collaboration transfrontalière entre les autorités locales en matière de changement climatique.

La méthodologie a consisté en une réflexion critique sur la conception et la mise en œuvre de l'approche territoriale du changement climatique dans deux zones que sont Ferlo et Dakar, en s'appuyant sur le processus de décentralisation promu au Sénégal depuis les années 1970. Les informations proviennent de deux sources principales : une revue et une analyse des données issues de la littérature en général et des documents de programmes relatifs aux deux cas ; des entretiens semi-structurés avec quelques acteurs directs de la réalisation des plans⁷.

Au-delà du contexte des RSA, la pertinence des résultats générés par cette recherche, tient au fait que le document de travail fournit des idées pour faire avancer la recherche et les politiques d'adaptation existantes notamment en repensant la manière dont l'adaptation pourrait être conceptualisée et planifiée, au-delà des frontières de planification conventionnelles et des dichotomies urbaines et rurales.

Le document de travail aborde tour à tour :

- *Le contexte d'émergence de l'approche territoriale et des plans-climat territoriaux, au triple niveau international, national et local.*

Au plan international, les raisons qui fondent le rôle accru des collectivités territoriales dans la conception et la mise en œuvre des politiques climatiques, remontent déjà à l'adhésion des régions à l'Agenda 21 de Rio. Leur importance dans le dispositif de planification se justifierait par leur capacité à promouvoir ou à entraver les politiques et stratégies mises en œuvre au niveau national et à stimuler l'action au niveau local, c'est-à-dire là où les actions auront le plus d'impact, en prenant en compte des spécificités locales ;

Le contexte national et local du Sénégal, quant à lui, est marqué à la fois par l'ancrage dans la décentralisation qui semble être un atout majeur pour une territorialisation de la politique climatique, les collectivités locales ayant compétence dans de nombreux secteurs en lien avec le changement

⁷ Un petit échantillon de personnes ayant participé à l'exercice a été choisi. Car il faut dire qu'au moment de réaliser ce travail, les projets avaient été interrompus, attendant les ressources pour la mise en œuvre des PCTI

climatique, et par une sorte de dualisme, les structures étatiques déconcentrées gardant des prérogatives réelles dans les mêmes domaines.

- *Les défis de la mise en œuvre de l'approche territoriale*

Les défis majeurs de l'approche, telle que mise en œuvre, relèvent de problématiques telles que : l'absence d'institutionnalisation et de cadre formel pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques climatiques, la confusion des rôles et responsabilités inhérente au système de décentralisation en vigueur qui entretient un bicéphalisme dans le processus de décision, la faible synergie entre gouvernance verticale et horizontale, en raison de la trop forte concentration du pouvoir dans les mains des structures techniques déconcentrées de l'Etat, la faible inclusion et participation des acteurs à la base et plus particulièrement des catégories les plus vulnérables (les femmes par exemple) ; il s'ensuit une faible appropriation du processus et une trop forte dépendance des ressources extérieures, illustrée, entre autres, par l'absence de disposition spécifique relative au financement des plans-climat territoriaux.

- *La similitude entre le PCTI de Dakar et du Ferlo*

Elle concerne surtout les défis à relever ; cependant, elle cache mal les particularités propres à chacune des zones. La mitoyenneté entre communes rurales qui partagent pour l'essentiel, les mêmes caractéristiques et donc un territoire assez homogène, tranche avec la juxtaposition au niveau de Dakar, de trois zones (périurbaine, urbaine et rurale). S'y ajoute, l'absence au niveau de Dakar, d'une entité à l'image de l'Entente Ferlo, pour impulser une dynamique collective et promouvoir une plus grande cohérence territoriale, indispensable à une approche intégrée de l'adaptation.

- *Les principaux enseignements qui peuvent être tirés de la recherche*

Ils concernent :

- le souci de préservation des ressources naturelles, principal actif d'adaptation, surtout dans un contexte semi-aride. Ce souci a été à l'origine de la mise en place de l'Entente Ferlo et a également pesé dans la décision de lui faire porter le processus d'élaboration plan-climat ;
- l'importance du leadership des collectivités locales qui procède d'une clarification des rôles et responsabilités ;
- la nécessité d'instaurer un nouveau rapport entre l'Etat et les collectivités locales. Ce nouveau rapport procède cependant d'une meilleure articulation entre la légitimité politique que personne ne conteste aux collectivités locales, et les moyens (humains, techniques et financiers) d'exercer cette légitimité.

Le document de travail aboutit à la conclusion que les impacts du changement climatique ignorent les limites politico-administratives, qu'elles soient internes ou externes et que, quelle que soit la dénomination donnée à la démarche (approche territoriale, gouvernance transfrontalière, etc.) l'enjeu majeur réside dans la capacité à agir dans un cadre territorialisé, en prenant en compte non seulement les vulnérabilités spécifiques à chaque sous-territoire ou sous-zone mais aussi celles héritées de l'interdépendance entre ces sous-territoires. Toutefois, cette capacité d'action dépend fortement du potentiel des acteurs locaux et de leurs ressources humaines et financières. Un élément central de toute approche transfrontalière doit donc être un renforcement des capacités locales.

Cependant le succès d'une telle approche, dépend de la prise en charge d'un certain nombre d'autres facteurs en lien avec le cadre législatif et réglementaire, le cadre de gouvernance et la manière dont il promeut ou pas le leadership local, la qualité des processus délibératifs, les capacités des différents acteurs, entre autres.



Introduction

Les régions semi-arides (RAS) sont affectées de manière disproportionnée par les impacts du changement climatique, ce qui a des conséquences directes sur la croissance économique et le développement (GIEC, 2014). Des mécanismes institutionnels, financiers et de gouvernance appropriés et efficaces sont essentiels pour renforcer les capacités d'adaptation à toutes les échelles et assurer la prospérité à long terme. Malgré l'intérêt croissant des pouvoirs publics et la recherche sur ces questions, des lacunes considérables en matière de connaissances conceptuelles, politiques et pratiques subsistent, en particulier dans les pays en développement qui se caractérisent généralement par des structures et des institutions politiques et économiques faibles. En effet, dans le contexte des régions semi-arides, la caractérisation des interactions entre les échelles spatiales pour contrer les vulnérabilités au changement climatique reste insuffisante, avec une attention limitée sur les impacts des stratégies et politiques nationales de développement sur les vulnérabilités plus fines et vice-versa (Tucker et al, 2015). Le rôle des réalités politiques et des structures de pouvoir dans l'élaboration de la politique climatique et des capacités d'adaptation à des échelles multiples, mérite également d'être mieux compris. De plus, il est encore difficile de comprendre quels types de programmes et de changement de politiques (par exemple progressifs ou transformationnels) sont nécessaires pour soutenir un développement inclusif résilient au climat à travers les échelles et pour obtenir les gains les plus importants pour les populations les plus vulnérables (Jones et al, 2013).

De plus, au sein des régions semi-arides les zones urbaines et rurales sont de plus en plus intégrées à travers de multiples liens complexes et à différentes échelles. L'action conjointe dans les espaces municipaux ou autres, est donc essentielle pour les mesures d'adaptation et les processus qui chevauchent les frontières administratives. Une approche de gouvernance flexible et intégrative est nécessaire pour maximiser les synergies et les interconnexions entre les zones urbaines et rurales et soutenir l'adaptation transfrontalière au changement climatique. Cependant, peu d'attention a été accordé à la recherche dans ces domaines, la recherche et la planification en matière d'adaptation se focalisant souvent sur des contextes ruraux ou urbains sans tenir compte des interdépendances socio-écologiques notamment, entre ces régions.

Ce document vise à combler cette lacune en mettant l'accent sur l'élaboration et la mise en œuvre d'approches transfrontalières de la politique de lutte contre le changement climatique au Sénégal, un pays qui comprend de nombreuses régions semi-arides. Ces approches peuvent prendre différentes dénominations, selon le contexte ou l'étude menée: gouvernance transfrontalière (terme plus commun dans la littérature anglophone), gouvernance multi-échelle, ou approche territoriale.

La notion de gouvernance transfrontalière est peut-être la plus 'large' car elle regroupe toutes catégories de « frontières » qu'elles soient administrative, politique, géographique, sectorielle, institutionnelle, etc. Cette notion a souvent été utilisée en relation avec les frontières internationales mais ne se limite pas à cela ; elle inclut aussi les frontières au niveau local et celles entre les échelons de gouvernance verticale et horizontale. La notion d'approche territoriale est plus souvent utilisée en relation avec les frontières à l'intérieur même d'un pays et pour des entités administratives infra-nationales. Cela dit, dans l'approche territoriale, la notion de territoire inclut les frontières politiques, administratives et géographiques ainsi que l'interaction et la synergie entre les échelons de gouvernance verticale (gouvernement central) et horizontale (collectivités locales, acteurs locaux et populations) (PNUD, 2008 ; FAO, 2009).

Notre étude se concentre spécifiquement sur les approches transfrontalières entre les autorités locales en particulier, les municipalités urbaines et les communautés rurales. Dans ce contexte, ces deux notions de gouvernance transfrontalière et approche territoriale peuvent être perçues comme équivalentes. Notre étude se situe donc dans le cadre d'études de gouvernance transfrontalière et fait ainsi référence à cette littérature dans la section 1. Cependant, notant l'équivalence des deux notions dans notre cas, nous utiliserons plus fréquemment le terme 'approche territoriale' car c'est celui qui est officiellement utilisé dans l'approche transfrontalière de la politique de lutte contre les changements climatiques au Sénégal.

Le Sénégal constitue un cas d'étude intéressant, pour deux raisons. Tout d'abord, il a entrepris un long processus de décentralisation, dont le transfert et la dévolution des responsabilités en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, afin de promouvoir l'administration locale et impliquer les communautés dans la gouvernance des affaires locales. Ce processus de décentralisation offre aux autorités locales la possibilité d'obtenir un soutien pour faire face au changement climatique et à ses impacts négatifs qui constituent une contrainte majeure au développement local durable. Deuxièmement, le Sénégal collabore avec le PNUD pour concevoir et mettre en œuvre son approche territoriale du changement climatique (TACC). Cette

approche est particulièrement intéressante car elle met l'accent sur les zones agro-écologiques qui partagent des unités naturelles communes plutôt que sur les régions administratives, transcendant ainsi les frontières administratives et imposant une coopération transfrontalière et une gouvernance partagée.

Dans ce document, nous nous focaliserons particulièrement sur les deux exemples d'approches transfrontalières d'adaptation suivants : 1) l'approche territoriale du changement climatique (TACC) dans la région du Ferlo; et 2) le Plan Climat Territorial Intégré (PCTI) de la région de Dakar.

L'objectif global de cette étude est de mieux comprendre les opportunités et les défis de la gouvernance intégrée pour l'adaptation au changement climatique. À travers ces deux études de cas, nous examinons les facteurs institutionnels et réglementaires qui soutiennent ou contraignent la collaboration transfrontalière entre les autorités locales en matière d'adaptation; nous examinons également les possibilités d'améliorer les motivations et les incitations à la collaboration transfrontalière à plusieurs échelles, et de surmonter les obstacles. Le document examine aussi les implications politiques et les leçons apprises pour appuyer l'adaptation collaborative multi-échelles.

Les résultats de la recherche sont pertinents au-delà des contextes d'étude de cas et des zones semi-arides en tant que telles, car ils fournissent des idées pour faire progresser la recherche et la politique d'adaptation existantes, en repensant la façon dont l'adaptation est conceptualisée et planifiée au-delà des frontières de planification conventionnelles et des dichotomies urbaines et rurales à différentes échelles.

1. Gouvernance transfrontalière pour l'adaptation: transcender les frontières administratives locales

Les facteurs et les processus politiques, socioéconomiques et écologiques transcendent et recoupent les frontières administratives, ce qui entraîne des problèmes et des possibilités que partagent les juridictions limitrophes et plus éloignées, les municipalités et les régions. Les impacts climatiques et les phénomènes météorologiques extrêmes, comme les inondations et la sécheresse, ne respectent pas non plus les limites administratives et de gouvernance conventionnelles. L'action intégrée prenant en compte les espaces municipaux et les autres espaces, est donc essentielle pour les systèmes socio-écologiques et les processus d'adaptation qui chevauchent les frontières administratives (Leck et Crick, 2014).

Les interdépendances entre les systèmes urbains et ruraux et les moyens de subsistance des populations (par exemple, à travers les services des écosystèmes, les possibilités d'emploi et de transferts de fonds) sont bien établies. De plus, l'interdépendance croissante des zones fonctionnelles rurales, périurbaines et urbaines en termes de signification socio-écologique et politico-économique, remet en question les modes traditionnels de planification et de gouvernance calqués sur des frontières physiques et administratives bien délimitées. Pourtant, la recherche et la planification en matière d'adaptation ont eu tendance à adopter des perspectives séparatistes, les études se focalisant souvent sur des contextes ruraux ou urbains sans tenir compte des nombreuses interrelations socio-écologiques et autres entre ces derniers. Dans de nombreux cas, alors que les villes et les communes rurales mettent en place des arrangements et des programmes de coopération pour fournir des services essentiels comme la gestion des déchets, la coordination des politiques et des mesures en matière climatique au-delà les frontières administratives, est quant à elle, assez rare. En effet, jusqu'ici, les limites administratives traditionnelles ont déterminé les périmètres et les échelles d'action sur l'adaptation (Wilson et Piper, 2010). Malgré un accent de plus en plus important sur la nécessité d'envisager des mesures d'adaptation qui établissent des liens entre différentes échelles spatiales (ex: Betsill et Bulkeley, 2006, Birkmann et autres, Bulkeley 2010), la collaboration intercommunale dans la conception et la mise en œuvre de politiques d'adaptation au changement climatique et notamment entre communes rurales et urbaines contiguës, n'a pas été abordée de manière adéquate dans les milieux académiques et politiques, ni concrètement par les autorités locales.

De telles approches tendent à renforcer les frontières «artificielles», urbaines / rurales ou autres, élaborées à des fins administratives, politiques ou autres, plutôt que de soutenir les interconnexions qui caractérisent le continuum rural-urbain. Dès lors, transformer les modes traditionnels de planification et de gouvernance en des modes plus souples qui transcendent les frontières selon les zones fonctionnelles, devient un véritable défi. Il est donc nécessaire de comprendre davantage les possibilités et les défis de la gouvernance intégrée pour l'adaptation et le soutien à un développement résilient au changement climatique, de même que les effets contraignants des frontières administratives traditionnelles et des programmes de politiques urbaines et rurales élaborés selon les approches sectorielles et en « silo ».

Les entités et les systèmes biophysiques, sociaux et infrastructurels (par ex: les secteurs et les industries) ne sont pas alignés sur les frontières politico-administratives et les sphères d'influence des décideurs (Moser 2009; Wilder et al., 2010). Pourtant, les institutions, les décideurs et les autres acteurs ont toujours tendance à intervenir dans les domaines bien délimités. Pour surmonter cette tendance, nous soulignons l'importance de reconnaître les zones rurales et urbaines interconnectées comme des zones fonctionnelles régionales, reliées par des systèmes socio-écologiques (voir également Leck et Crick, 2015, Simon et Leck, 2013). Cette perspective systémique met l'accent sur les relations bidirectionnelles et l'interconnexion croisée de toutes les composantes du système à travers des frontières naturelles (par exemple les rivières et les montagnes) et anthropiques (par exemple, les délimitations municipales, les frontières provinciales).

En s'appuyant sur les réflexions d'Ernstson et al (2010), en lien avec l'approche systémique de la gouvernance urbaine et les connaissances écologiques urbaines qui sous-tendent les cadres urbains, nous proposons une interprétation des processus urbains comme des zones fonctionnelles régionales caractérisées par de multiples interactions (ex: le commerce, et la migration). Ceux-ci sont caractérisés par des flux d'énergie en réseau, des personnes, des produits et de l'information. Ainsi, les zones rurales et urbaines à travers de multiples régions municipales peuvent être comprises comme des systèmes soutenus par des réseaux complexes de relations et de flux à des échelles multiples, plutôt que comme des entités autonomes (Ernstson et al., 2010).

Cette approche systémique de la gouvernance inter-municipale et inter-régionale peut aider à résoudre les problèmes d'adaptation au changement climatique à l'échelle de la planète (ex: Bai et al., 2010; Grimm et al., 2008). Par exemple, l'encadrement peut aider les municipalités spatialisées à contourner les disparités d'échelle entre ces politiques et les questions environnementales et à soutenir la collaboration inter-régionale (Bai et al., 2010). En se positionnant comme faisant partie d'un «système» plus large, les municipalités et les autorités locales peuvent être encouragées à transcender les frontières administratives et à tenir compte des interdépendances, entités et fonctions transversales qui servent à guider la prise de décisions en matière d'adaptation collaborative. Cela peut également contribuer à maximiser les synergies régionales. Cependant, il est difficile de surmonter les structures hiérarchiques et centralisées de prise de décision: «Le changement climatique pose un défi important à l'analyse conventionnelle des institutions, car les conceptions traditionnelles de la gouvernance environnementale sont fondamentalement hiérarchiques alors que le changement climatique implique des processus et des institutions opérant à différentes échelles» (Koch et al, 2007: 33¹).

Il s'agit à présent de voir, à travers les cas du Ferlo et de Dakar, si cette approche systémique de la gouvernance du changement climatique qui transcende les frontières administratives et les espaces bien délimités, pour prendre en compte les relations bidirectionnelles et l'interconnexion entre questions urbaines et rurales au sein d'un territoire donné, a prévalu dans l'élaboration des plans-climat territoriaux.



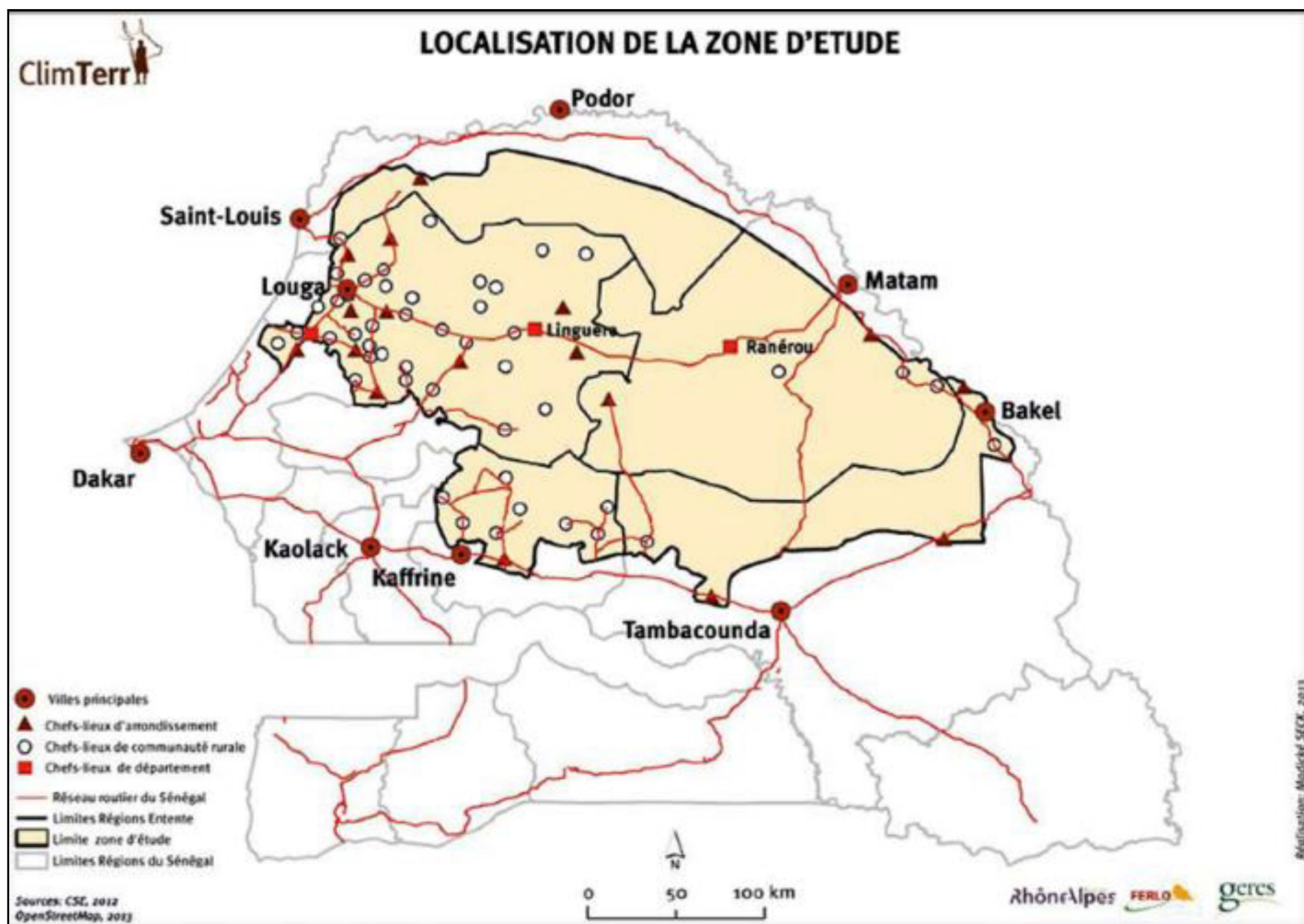
Troupeau de mouton près d'un point d'eau (Kafring)

© Image prise par Lancelot Soumeing Choce/ CD Afrique

2. Méthodologie

Le projet consiste en une réflexion critique sur la mise en œuvre de l'approche territoriale en réponse aux défis posés par le dérèglement du climat. Deux cas d'étude sont menés: l'un, sur le Plan Climat Territorial Intégré (PCTI) de la Région de Dakar, l'autre sur celui de l'Entente inter-régionale de la zone agro-sylvo-pastorale du Ferlo (en abrégé, « Entente Ferlo »), un collectif de régions mis en place dans le cadre du programme intitulé : « Territorial Approach to Climate Change² » (voir Fig. 1).

Figure 1 : Localisation des zones d'étude



1(a): Zone de l'Entente Ferlo

Source : GERES, 2012a in ATLAS Ferlo

² Il faut préciser qu'au moment où les plans-climats territoriaux étaient élaborés, les régions existaient encore en tant que collectivités locales. Depuis 2013, elles ont disparu à la faveur de l'Acte 3 de la décentralisation qui a érigé le département en nouvel ordre de collectivité locale.



1(b): Zone de Dakar

Source : https://www.google.sn/?gws_rd=ssl#q=carte+r%C3%A9gion+de+dakar

L'incertitude liée aux changements climatiques, commande en effet, de donner une place plus importante à la réflexion sur la résilience des territoires qui sont le véritable lieu de déroulement des manifestations du dérèglement climatique ainsi que des initiatives d'adaptation, et donc sur leur capacité à développer des mécanismes de résistance face à l'apparition de nouveaux risques et contraintes pour le développement local durable.

Ce travail a été réalisé à partir de deux sources principales d'information ; d'une part la revue et l'analyse des données issues de documents de programmes relatifs aux deux cas, et de la littérature en général ; d'autre part, les résultats des entretiens avec des personnes-ressources qui ont participé activement au processus d'élaboration des plans-climat territoriaux. Ce sont essentiellement les documents de projet qui ont été exploités (rapports d'études de vulnérabilité, bilan-carbone, etc.), les fiches de projet, en plus des documents nationaux (PANA, communications nationales, etc.). S'agissant des entretiens, le tableau ci-dessous rend compte des structures visitées et des fonctions occupées par les personnes consultées.

Tableau 1 : Structures consultées à Dakar et au Ferlo

DAKAR		FERLO	
Conseil Régional et Comité de pilotage du PCTI	Ex. Conseiller technique	Programme TACC	Coordonnateur
	Président Commission Environnement (Élu)	Entente Inter-régionale	Ex. Président
	Directrice Coopération	Indépendant	Consultant
COMNACC et Comité de pilotage du PCT	Président	Programme des Nations Unies pour le Développement	Leader Thématique Environnement
Agence Municipale de Développement et Comité de pilotage du PCT	Chargé de projets Seénior	Conseil Départemental de Kaffrine	Membre Conseil d'Administration de l'Entente
Agence Locale de Développement	Directeur su Système d'information et de l'observatoire	Conseil Départemental de Saint-Louis	Secrétaire Général du Conseil, ex. Secrétaire Général permanent de l'Entente

Contributeurs indépendants sur l'étude de vulnérabilité	Consultant juriste-environnementaliste	Secrétaire Général Conseil Départemental de Louga	Ex. membre du Conseil de l'Entente
	Consultant physicien de l'atmosphère	Agence Régionale de Développement (ARD) de Tambacounda	Ex. membre du Conseil de l'Entente
Ministère chargé de la gouvernance locale	Directrice des Collectivités locales	Ex Conseil Régional de Kaffrine	Président (Élu)
Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT)	Agent		
	Agent		
Agence Régionale de Développement (ARD)	Agent		
Mairie	Adjoint Maire de Dakar (Élu)		

Source: Synthèse des auteurs.

L'analyse des informations tirées de la revue documentaire et des entretiens avec les personnes –ressources, s'articule autour des cinq points suivants qui constituent l'ossature de ce document de travail :

- i. le contexte d'émergence de l'approche territoriale et son évolution. A quels besoins, les plans-climat territoriaux répondent-ils et quels objectifs servent-ils? Quelles mutations justifient ces initiatives et à quels nouveaux types d'arrangements donnent-elles lieu ?
- ii. les défis majeurs que pose l'approche territoriale notamment au plan de sa gouvernance institutionnelle. Ici, c'est la question de la cohérence territoriale et de l'articulation entre la gouvernance verticale et la gouvernance horizontale qui est soulevée. Y-a-t-il de nouvelles règles du jeu, comment sont-elles établies et par qui ? Comment les nouveaux défis posés sont-ils relevés ?
- iii. les opportunités et contraintes à l'instauration d'une véritable démarche en faveur de l'adaptation. Quels avantages l'adaptation au changement climatique peut-elle tirer de l'approche territoriale ? Quels en sont les bénéficiaires potentiels ?
- iv. la comparaison des démarches mises en œuvre par la région de Dakar et le collectif de régions de l'Entente Ferlo. Existe-t-il des similarités et des différences dans les deux approches et qu'est-ce qui explique les différences notées ? Comment ont-elles affecté les résultats obtenus ?
- v. les leçons à retenir du processus d'élaboration de l'approche territoriale, en lien avec la décentralisation et la gouvernance transfrontalière de l'adaptation, autrement dit, la prise en compte de la mitoyenneté entre rural et urbain.



3. Le contexte d'émergence de l'approche territoriale et des plans-climat territoriaux

3.1. Le contexte international

Au plan international, les raisons qui fondent le rôle accru que doivent jouer les collectivités et les autorités locales dans les négociations et les actions contre le changement climatique, remontent déjà à l'adhésion des régions à l'Agenda 21, en 1992. Les acteurs réunis à la CoP14 de Poznan, en 2008, ont réaffirmé cette vision, reconnaissant pour la première fois que la région était l'échelon le plus approprié pour une bonne politique contre le changement climatique (nrg4SD, 2008; PNUD, 2008). La même année, le Réseau des Gouvernements Régionaux pour le Développement Durable (nrg4SD), s'engageait à intégrer dans sa démarche, la question spécifique du changement climatique, en recommandant de faire de l'adaptation un des leviers d'action à la réalisation du développement durable (nrg4SD, *ibid*). Les place et rôles des « gouvernements régionaux » ont également été réaffirmés tout au long des sessions préparatoires de la CoP 21 de Paris.

L'importance du rôle des autorités locales, se justifierait par le fait que : (i) elles sont responsables des décisions qui peuvent promouvoir ou entraver les stratégies internationales ou nationales mises en œuvre. Elles sont en définitive, les véritables responsables qui vont faire des politiques édictées, une réalité ; (ii) elles sont les mieux placées pour engager les populations et stimuler l'action au niveau local, c'est-à-dire là où les décisions en matière d'adaptation ou d'atténuation vont avoir un véritable impact sur la vie des personnes ; (iii) l'adaptation commande d'adopter une approche pragmatique, aucune solution « clé en main » ne pouvant fonctionner à l'identique sur l'ensemble du territoire national.

3.2. Le contexte national

Le Gouvernement du Sénégal à la suite du GIEC (IPCC, 2007; IPCC, 2013; Anonyme, 2010) confirme la forte vulnérabilité au changement climatique de la plupart des secteurs productifs et l'urgence de disposer de stratégies appropriées pour favoriser un modèle de développement plus durable et tenant compte de l'ensemble des secteurs. Cette vulnérabilité tient principalement au fait que : 70 % de la population dépendent pour leur subsistance, des ressources naturelles et de l'agriculture pluviale. Cette prise de conscience a été à l'origine de la mise en place du dispositif visant une meilleure adaptation aux changements climatiques. Bénéficiant du concours des partenaires internationaux comme le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), le PNUD, la Banque Mondiale et les partenaires bilatéraux, le Sénégal a élaboré tour à tour, sa communication initiale en 1997, sa Stratégie Nationale de Mise en œuvre (SNMO) de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC), en 1999, son Plan d'Action National d'Adaptation (PANA), en 2006, et sa deuxième communication nationale, en 2010. Le Plan National d'Adaptation (PNA) en cours, devrait mettre en cohérence ces différentes initiatives et définir les mesures et actions à mettre en œuvre, à plus long terme³.

Pour coordonner la mise en œuvre de ces documents de référence, le Sénégal s'est doté d'une architecture institutionnelle qui s'articule principalement autour de trois structures: le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD)⁴, autorité compétente pour représenter l'Etat du Sénégal à la Conférence des Parties (CoP)⁵, le Comité National sur le changement climatique (COMNACC), plateforme multi-acteurs créée en 2003, par arrêté ministériel pour assurer l'information, la sensibilisation et le suivi des actions; il est également chargé de veiller à la cohérence des actions de lutte contre le changement climatique avec les objectifs nationaux de développement. Le COMNACC a été renforcé dans ses prérogatives par un décret présidentiel pris en 2011. Il y a enfin, la Direction chargée de la météorologie nationale qui est le point focal du GIEC.

L'un des atouts majeurs dans le choix porté sur le Sénégal par le PNUD et certains partenaires bilatéraux, pour conduire à titre expérimental, cette approche territoriale du changement climatique, semble avoir été son ancrage dans la décentralisation. En effet, le processus de décentralisation et de responsabilisation des Collectivités locales a été entamé depuis maintenant près d'un siècle et demi. En réalité, le Sénégal a connu

³ Le Plan National d'Adaptation du secteur de la pêche a été adopté en 2016.

⁴ La Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC) constitue au sein de ce ministère, l'Autorité Nationale Désignée (AND) sur la question du changement climatique.

⁵ Dans la mise en œuvre de la politique climatique du Sénégal, la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC) est le bras opérationnel du MEDD.

quatre étapes décisives dans son processus de décentralisation avec la phase entamée en 2013 et consacrant la suppression de la Région-Collectivité locale, au profit des départements ainsi que l'instauration de la communalisation intégrale (voir encadré 1). Ce processus devrait aboutir à la création de véritables pôles de développement territorial conçus comme les nouveaux pivots de la cohérence territoriale. À terme, c'est une véritable territorialisation des politiques publiques que le Sénégal a l'ambition de réaliser.

Cet ancrage dans la décentralisation, combiné à une architecture institutionnelle où les structures étatiques connaissent également une déclinaison à l'échelon local, avec la présence des Directions Régionales de l'Environnement et des Etablissements Classés (DRECC)⁶ et des Comités Régionaux sur le Changement Climatique (COMRECC), constitue le véritable socle de la territorialisation de la politique de lutte contre le changement climatique.

Toutefois, il convient de préciser que l'élaboration des PCTI est intervenue avant la réforme de 2013. Au Ferlo comme à Dakar, ce sont les Régions-Collectivités locales qui ont donc porté le projet de mise en œuvre de l'approche territoriale qui devait déboucher sur le Plan Climat Territorial Intégré (PCTI). Au Ferlo, cela est passé par un collectif de Régions dénommé « Entente Ferlo », et exécuté dans le cadre du programme « Territorial Approach to Climate Change » qui avait comme partenaires stratégiques, le PNUD et la Région Rhône Alpes. A Dakar, c'est le Conseil régional de Dakar accompagné par la Région Ile de France, à travers son Agence de l'Environnement et des Nouvelles Energies (ARENE) qui a assuré le portage politique du processus.

Encadré 1 : Les différentes phases du processus de décentralisation au Sénégal

L'histoire de la décentralisation au Sénégal a débuté avant les indépendances. Le premier mouvement communal a été initié avec le décret du 10 août 1872 créant les communes de Saint-Louis, Gorée, Dakar et Rufisque avec un statut de communes de plein exercice. Le second mouvement communal résulte de la loi du 18 décembre 1955 qui réorganise le régime municipal de l'AOF. Cette loi a permis l'érection de certaines grandes villes comme Kaolack et Thiès en communes de plein exercice. En somme la décentralisation pendant l'époque coloniale concerne exclusivement les villes, le milieu rural continuant d'être régi par une forte centralisation du pouvoir entre les mains des chefs d'arrondissement.

Au lendemain des indépendances, le Sénégal a procédé à un élargissement de la décentralisation qui a connu trois principales phases :

- La première phase qui va de 1960 à 1971, se singularise par l'élargissement en 1960 du statut de communes de plein exercice à toutes les communes, et la promulgation en 1966 du code de l'administration communale. L'innovation majeure de cette phase est l'élection d'un conseil municipal et d'un maire.
- La deuxième phase allant de 1972 à 1990 est celle de l'expérimentation du développement à la base ; elle porte la décentralisation en milieu rural avec la réforme administrative, territoriale et locale instituant les communautés rurales. En effet, en avril 1972, la loi n° 72-55, relative aux communautés rurales crée 317 communautés rurales qui ont à leur tête des Présidents de Conseils ruraux.
- La régionalisation promulguée par la loi n° 96- 06 du 22 mars 1996 constitue l'étape la plus importante de la politique de décentralisation par l'ampleur des compétences que l'Etat transfère aux collectivités locales. La promotion de la Région au rang de collectivité territoriale constitue l'un des points forts de cette nouvelle loi. La région est administrée par un Conseil régional élu au suffrage direct.
- La quatrième phase appelée Acte 3, est celle en cours qui voit la suppression de la Région-Collectivité locale au profit du Département et la communalisation intégrale, avec la disparition des communautés rurales. Une des innovations majeures, c'est également la création du Haut Conseil des Collectivités territoriales (HCCT), assemblée consultative qui a pour mission d'accompagner le processus de développement des territoires.

Extrait de : Etude sur la situation actuelle de la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Sénégal, juin 2005.

⁶ Il s'agit des démembrements régionaux de la DEEC

Il est important de signaler, que le modèle de décentralisation au Sénégal, au moment de l'élaboration des PCTI - et encore aujourd'hui - était caractérisé par une sorte de dualisme ou bicéphalisme où les régions étaient à la fois des collectivités locales et des circonscriptions administratives. De facto, le Président du Conseil régional, autorité locale suprême détentrice du pouvoir décentralisé, était doublé du Gouverneur de région, représentant l'Etat central et détenteur du pouvoir déconcentré⁷. La complexité d'un tel dispositif, tient au fait que les services étatiques qui détiennent les capacités techniques d'intervention qui permettent une effectivité du transfert des compétences aux collectivités locales, sont sous l'autorité du gouverneur qui est nommé par le l'Etat central et non du président de Conseil régional qui est élu⁸. Il en est de même pour le Comité Régional sur les Changements Climatiques (COMRECC) qui est la déclinaison régionale, du COMNACC.

Il s'agit donc d'un système plus ou moins « hybride » et offrant très peu de lisibilité en ce qui concerne les prérogatives des uns et des autres quand il ne génère pas tout bonnement des conflits de compétences.

3.3. Le contexte local

En plus des difficultés liées au mode de décentralisation⁹, le contexte de mise en œuvre de l'approche territoriale est marqué par une multitude d'autres défis. Au Ferlo par exemple, la Zone Agro-Sylvo-Pastorale (ZASP) qui est constituée des territoires ruraux des cinq régions¹⁰ qui composent l'Entente, est marquée par une dégradation avancée des écosystèmes, qui affecte considérablement le potentiel de ressources naturelles et donc, les capacités de production. Ceci est perceptible à travers l'appauvrissement des sols destinés à l'agriculture, l'état de déboisement qui contribue sensiblement à l'érosion éolienne, la transhumance de plus en plus marquée, conséquence du déficit pluviométrique répété, etc.

Dans cette zone, les contraintes climatiques et leurs nombreux effets ont été à l'origine d'une prise de conscience par les acteurs, que la lutte contre le changement climatique exige une approche collaborative en raison des interdépendances entre les territoires. Cette approche collaborative est tout aussi importante entre pays frontaliers, la lutte contre les aléas du changement climatique dépassant leur capacité individuelle à faire face, et les ressources transfrontalières vulnérables comme les plans et cours d'eau, les zones côtières, exigeant des interventions qui dépassent les capacités des institutions nationales (Denton et al, 2016).

Mettant à profit l'article 25 du Code des Collectivités locales, les 5 régions ayant en partage la ZASP, ont initié un processus visant à expérimenter une démarche concertée et intégrée de gestion des ressources naturelles et de lutte contre la pauvreté. Ce processus a été formalisé par la signature en janvier 2008, d'une Convention d'entente inter-régionale qui sera approuvée deux ans plus tard à travers un décret présidentiel. Cette entente a servi de socle à la prise en charge du changement climatique qui, du fait des défis importants qu'il pose¹¹, nécessite une approche globale, systémique et multi-partenariale. En effet, le changement climatique constitue une grave menace pour les ressources naturelles déjà fragiles et que se partagent plusieurs acteurs. Cependant, son caractère transfrontalier en fait un bon objet de coopération entre plusieurs entités administratives. C'est donc ici, la question de l'intercommunalité entre les cinq régions concernées qui partagent un espace d'intervention relativement homogène, qui est à l'épreuve.

Dakar, par contre, affiche des caractéristiques assez différentes. Au plan administratif, l'ancienne région de Dakar était constituée de 4 départements, 10 arrondissements eux-mêmes divisés en 43 communes d'arrondissement et 3 communautés rurales¹².

Le territoire régional dakarois est marqué par une juxtaposition de trois zones aux caractéristiques particulières: une zone urbaine, une zone périurbaine et une zone rurale. Ces trois zones ou sous-territoires qui sont mitoyens, présentent des vulnérabilités préexistantes et de nature à exacerber les effets du changement climatique. Pour la zone urbaine, on retiendra entre autres: les difficultés croissantes de circulation et les problèmes qui leur sont associés, tels que la pollution atmosphérique, la consommation abusive d'énergie fossile, la sur-densification du bâti et les problèmes d'îlots de chaleur qu'elle peut provoquer, la vétusté du réseau d'assainissement et sa surcharge, qui sont des facteurs aggravants des inondations vécues ces dernières années. Quant à la zone périurbaine, l'absence de structuration urbaine (non gestion du bâti, absence de réseau d'assainissement, accumulation de dépôts sauvages d'ordures ménagères) qui explique en grande partie les inondations récurrentes,

⁷ Aujourd'hui, avec la réforme introduite par l'Acte 3 de la décentralisation, on retrouve ce dualisme au niveau du Président du Conseil départemental élu et du Préfet du département nommé par l'Etat

⁸ Rappelons qu'avec la loi de 1996, neuf compétences avaient été transférées aux Collectivités locales.

⁹ Ces difficultés, comme évoqué plus haut, proviennent principalement du bicéphalisme pouvoir central déconcentré – pouvoir décentralisé mais aussi de la faiblesse des capacités techniques et financières des collectivités locales.

¹⁰ Ces 5 régions sont : Kafrine, Louga, Matam, St-Louis et Tambacounda.

¹¹ Ces défis concernent principalement la survie de l'agriculture mais surtout de l'élevage qui est l'activité dominante dans cette région, du fait de l'impact du changement climatique sur les ressources végétales et hydriques et donc sur la recrudescence des conflits, en raison d'une forte compétition pour ces ressources.

¹² L'Acte 3 de la décentralisation a transformé ces 3 communautés rurales en communes, dans le cadre de la communalisation intégrale.

suite aux événements pluviométriques exceptionnels, constitue le facteur principal de vulnérabilité. La zone rurale quant à elle, souffre d'un déficit criard d'aménagement et de spécialisation des espaces. Selon l'IRD (2013) l'absence de plans de reforestation, le manque d'incitations pour une agriculture intensive basée sur l'adoption de pratiques d'agriculture de conservation faible consommatrice d'intrants, l'expansion anarchique du bâti, conséquence de la faible sécurisation des sols agricoles et de l'absence d'outils de gestion foncière équitable, prévoyante et prudente, sont le terreau d'une forte vulnérabilité. Pourtant, fait remarquer l'IRD, « c'est à ce prix que les limitations d'extension de la conurbation dakaroise, pourront être contenues et que pourront être initiées les coulées vertes qui lui manquent. C'est également à ces conditions, qu'une ceinture verte de production maraîchère, fruitière – vocation naturelle de cette zone -, pourra voir le jour, pour valoriser les eaux polluées de la Nappe des Sables Quaternaires (NSQ) et alimenter la capitale en fruits et légumes ».

Si, selon l'IRD (ibid.), les régions sont les lieux privilégiés, pour prendre en charge l'impact du changement climatique dans les territoires, notamment à travers une action collective des municipalités articulée à l'intervention de l'Etat, il reste que le caractère hétérogène des problèmes obéissant eux-mêmes à des facteurs pluriels de vulnérabilité, rend les réponses bien plus complexes.

La mise en œuvre d'une telle approche dans laquelle les régions–collectivités locales, assument pleinement leur responsabilité¹³ en définissant un cadre susceptible de renforcer la cohérence entre le caractère à la fois transectoriel et transfrontalier du changement climatique ainsi que les stratégies et programmes qui sont mis en œuvre, se heurte à de nombreux défis qui sont analysés dans le chapitre qui suit.



En marche contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire (Kaffrine)

© Image prise par Lancelot Soumelong Ehode/IED Afrique

¹³ Il est intéressant de noter qu'à côté de la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) ou des Organisations (RSO), on parle de plus en plus de la Responsabilité Sociale des Territoires (RST). La problématique du développement local y compris le changement climatique qui en est l'une des principales contraintes, semble être au cœur de cette responsabilité.

4. Les défis de la mise en œuvre de l'approche territoriale du changement climatique

On pourrait considérer que l'enjeu majeur dans la mise en œuvre de l'approche territoriale du changement climatique, est en réalité, un enjeu de gouvernance. En effet, il est important de s'interroger sur les règles qui ont prévalu dans l'élaboration des PCTI de Dakar et du Ferlo ainsi que la manière dont elles ont pu modifier ou non les modalités d'organisation et d'intervention mais aussi et surtout les relations de pouvoir entre les acteurs individuels et les acteurs institutionnels.

Dans cette perspective, les défis pour rendre cette approche territoriale ou transfrontalière du changement climatique, effective et pertinente, semblent relever de 4 questions majeures : i) l'absence d'institutionnalisation des initiatives territoriales face aux changements climatiques, et de cadre formel pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques climatiques (nationales et territoriales); ii) la duplication des rôles et responsabilités et la faible synergie entre gouvernance verticale et horizontale, iii) l'invisibilité des acteurs à la base, dans le processus, et enfin, iv) la trop forte dépendance des ressources extérieures pour le financement du processus¹⁴.

4.1. Le défi de l'institutionnalisation

Deux exemples permettent d'illustrer le faible niveau d'institutionnalisation de la question du changement climatique :

- d'une part, la faible prise en compte de ce phénomène dans le corpus juridique national : Si le Code de l'environnement évoque la Stratégie Nationale de Mise en Œuvre de la CCNUCC, la plupart des autres textes juridiques sont muets sur la question; y compris le Code Général des Collectivités Locales. Ce dernier traite bien évidemment de l'environnement qui est une des compétences transférées. Cependant, il convient de noter que la question du changement climatique dépasse l'environnement en tant que tel, pour toucher des secteurs d'activité à risque comme l'eau, l'agriculture, la pêche ou encore les infrastructures, et qui ne sont pas, des compétences transférées. Ceci apporte évidemment des arguments aux tenants de la prééminence du rôle de l'Etat dans la lutte contre le changement climatique. Il devient dès lors légitime de s'interroger sur la marge de manœuvre des élus locaux pour prendre en charge ces secteurs d'activités, le partage des responsabilités avec les ministères -et leurs services techniques régionaux- chargés de ces secteurs, selon le principe de subsidiarité.
- d'autre part, l'absence de cadre et mécanismes politiques capables d'insuffler une véritable démarche intersectorielle et une coopération fructueuse entre les structures de gouvernance verticale (ministères et leurs démembrements au niveau national et déconcentré), et entre ces dernières et les instances de gouvernance horizontale¹⁵ : Il ressort des entretiens réalisés que des structures comme la Direction des Collectivités Locales (DCL), l'Agence de Développement Local (ADL) ou l'Agence de Développement Municipal (ADM) –pour ne citer que celles-là- dont la mission s'inscrit en droite ligne avec les objectifs visés par le PCTI, n'ont été associés à aucun moment, au processus. Pourtant, un des responsables de l'ADM, laisse entendre ce qui suit : « Au regard de la mission de l'ADM consistant à booster le développement local dans les villes et leurs agglomérations, notre participation à l'élaboration du PCTI était plus que nécessaire. Je n'en veux pour preuve que le projet que nous sommes entrain de mener avec l'appui de la Banque mondiale sur la gestion des eaux pluviales dans la banlieue dakaroise et qui a une forte composante changement climatique. Ce projet a évolué par la suite pour viser l'édification de villes durables. Avec le financement attendu de l'ONUDI et du FEM, ces derniers ont fortement suggéré que le projet soit mis en œuvre dans l'axe Dakar, Diamniadio, Saint Louis ».

Le Sénégal, faut-il le rappeler, a également élaboré des documents de planification du changement climatique (SNMO, première et deuxième communications nationales, PANA, etc.). Un Plan National d'Adaptation (PNA) est en cours de formulation.

Au-delà du fait que ces documents qui tiennent lieu de politique climatique, cherchaient à répondre à des problèmes urgents au moment de leur élaboration, leur approche était surtout thématique voire sectorielle. Ils

¹⁴ Pour Dakar, la dépendance de l'extérieur était aussi au niveau de l'expertise technique, l'essentiel du processus ayant été conduit par ARENE.

¹⁵ Le COMNACC comme ses démembrements locaux, apparaît plus comme une instance consultative, voire une plateforme d'experts qui, bien qu'interpellée par les questions d'articulation et de mise en cohérence de la politique nationale, n'a pas pouvoir et compétence à les résoudre.

brillent tous aujourd'hui par l'absence de référence claire à la territorialisation de cette politique et plus particulièrement à la stratégie pour la réaliser. En effet, il n'existe pas d'approche méthodologique minimale ou, comme le suggère MEEDDM (2010), cité par Bertrand et Richard (2016), de cadre commun à partir duquel l'ensemble des collectivités locales pourraient se saisir de la question de l'adaptation, au travers notamment d'une grille d'analyse et d'indicateurs de vulnérabilités. Mention n'est pas faite non plus dans ces documents, de la responsabilité et du rôle des acteurs locaux, notamment les collectivités décentralisées (régionales et infra-régionales¹⁶), dans l'architecture de prise en charge de ces questions. Une telle démarche, semble faire du territoire un espace d'expérimentation de la décision publique et de programmes conçus ailleurs, plutôt qu'un espace de co-construction de cette décision et des outils de sa mise en œuvre (Bertrand et Richard, *ibid.*).

4.2. La duplication des structures et des rôles

La confusion dans les rôles et responsabilités, est inhérente au système de décentralisation en vigueur au moment de l'élaboration des PCTI et qui se poursuit avec l'Acte 3 de la décentralisation. Ce système, comme l'illustre le tableau ci-dessous, est marqué par la coexistence de deux types de pouvoirs, l'un déconcentré et émanant de l'Etat central (Gouverneur, Préfet, Sous-préfet), l'autre décentralisé et issu d'élections. Ces deux pouvoirs évoluent en parallèle, occasionnant assez souvent un conflit de compétences et un déficit de coordination dans les décisions prises.

Tableau 2 : Rôles et responsabilités des autorités selon le type de pouvoir

DECONCENTRATION/CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES ¹⁷	DECENTRALISATION/ L'AUTORITE LOCALE PREND LA DECISION
REGION – Gouverneur (nommé)	REGION – Conseil régional – Président & conseillers régionaux élus
DEPARTMENT – Préfet (nommé)	Municipalité (Commune) – Conseil Municipal – Maire & Conseillers municipaux élus
Sous-préfecture (nommé)	Communauté rurale – Conseil rural – Président & conseillers ruraux élus

Source : synthèse des auteurs

¹⁶ Dans cas de Dakar et du Ferlo ces collectivités infrarégionales étaient surtout les communautés rurales qui ont aujourd'hui, égale dignité avec les communes urbaine.

¹⁷ Cette configuration est celle qui prévalait avant le réforme de l'Acte 3 de la décentralisation.

Il n'est pas superflu de rappeler que le COMNACC et sa déclinaison régionale, à savoir les COMRECC, sont des instances qui émanent de l'Etat central et qui sont respectivement, sous l'autorité du Ministre de l'Environnement et du Développement Durable et des Gouverneurs de région. Les autorités issues de la décentralisation, à savoir : les Présidents de Conseil Régional -avant la réforme et aujourd'hui les Présidents de Conseil Départemental- et les Maires de communes notamment, prennent part à ces instances mais sans grand pouvoir d'influence sur les décisions et les orientations qu'elles sont censées impulser pourtant.

En effet, il apparaît que les services techniques déconcentrés qui répondent de l'autorité de l'Etat et qui composent pour l'essentiel ces instances, centralisent souvent ces décisions créant des frustrations voire des blocages. Les entretiens menés relatent ce type de blocages, le président de l'Entente Ferlo réfutant la présidence des COMRECC par les gouverneurs de région, sous le prétexte que l'environnement est une compétence transférée dont la gestion incombe aux collectivités locales, conformément à ce que stipulent les textes organisant la décentralisation. Pour lever cet obstacle, dans une région comme Kaffrine où les positions étaient assez tranchées, un poste de vice-président a été créé pour le Président du Conseil régional.

Le cadre de gouvernance dans la mise en œuvre de l'approche territoriale, pour le cas du Ferlo, tout au moins, révèle une juxtaposition des pouvoirs de décision généralement à l'avantage du pouvoir déconcentré. On est loin de la synergie préconisée par le PNUD (2008) et visée à travers le dispositif mis en place, avec ses composantes nationale, inter-régionale, et locale (voir figure 1). En effet, il ressort que cette synergie n'a pas été véritablement effective, en raison principalement de la trop forte concentration du processus dans les mains des structures techniques déconcentrées du COMRECC et de l'absence dans le processus, des échelons infra-régionaux (anciennes communautés rurales devenues des communes).

Figure 2 : Les différents échelons de gouvernance dans le cadre du TACC



Source : synthèse des auteurs

Dakar présente un autre cas de figure où l'absence de synergie entre la gouvernance verticale et horizontale est surtout la conséquence de la faible implication du COMNACC¹⁸ et des structures nationales en charge de la question climatique et de la décentralisation. La région de Dakar comptant une diversité d'acteurs impliqués dans les questions relatives au changement climatique, qu'il s'agisse d'élus, de services techniques, de privés (cabinets ou autres) d'institutions académiques, ou d'ONG, l'élaboration du PCTI aurait gagné à stimuler leur contribution au processus, chacun selon son avantage comparatif.

Ici, le Conseil Régional a porté le projet du PCTI mais quelque peu en « silo »; ce qui pose un réel problème d'appropriation¹⁹. Tout comme au Ferlo, on a très peu senti l'implication des instances infrarégionales et plus particulièrement celles relevant de la zone rurale (communautés rurales devenues communes avec l'Acte 3). Le problème d'appropriation est accentué par l'absence de consensus au sein du Conseil régional (et quelque fois à un niveau élevé), sur la justification et la pertinence du PCTI.

Ces limites dénotent l'absence de réflexion stratégique sur la territorialisation du changement climatique. L'articulation entre les instances étatiques (COMNACC mais aussi les instances suprêmes en charge de la décentralisation²⁰) et infra-étatiques (COMRECC, Associations de collectivités, etc.) ainsi que la clarification des rôles et responsabilités, conformément au principe de subsidiarité qui fonde la décentralisation, sont au cœur de cette réflexion.

4.3. Le défi de l'inclusion et de la participation

L'élaboration du PCTI de Dakar et du Ferlo a donné lieu à de nombreuses rencontres auxquelles ont pris part des acteurs venant de divers secteurs d'activités et institutions. Comme nombre d'exercices similaires, la participation était un des enjeux majeurs.

Le succès de l'adaptation au changement climatique, est conditionné, entre autres, par la résilience du système de gouvernance et donc l'appropriation des processus mis en place. Si le postulat selon lequel l'adaptation pour être efficace, doit être locale, est largement partagé, les principes de subsidiarité, d'inclusion et de participation, doivent constituer le socle de toute approche qui se veut efficace. Ces principes voudraient que les actions soient menées à l'échelle la plus basse possible et que les groupes les plus vulnérables participent depuis la prise de décisions jusqu'à la mise en œuvre des actions.

La dimension genre a été peu prise en compte dans la démarche, or, il est largement reconnu que les femmes sont affectées de manière disproportionnée par les changements climatiques qui se manifestent sous-forme de sécheresses, d'inondations et autres événements météorologiques extrêmes. Elles jouent aussi un rôle essentiel dans l'adaptation, du fait de la place sociale qu'elles occupent dans les communautés (WEDO, 2008). Ce rôle entre les hommes et les femmes doit être différencié et adressé de manière spécifique dans l'identification et la planification des réponses à apporter.

Les jeunes constituent une autre catégorie d'acteurs également concernés par la question du changement climatique, du fait notamment, des opportunités d'emplois verts offertes par des stratégies d'adaptation bien pensées et qui pourraient être mises en œuvre dans des secteurs comme l'agriculture durable, la foresterie ou la gestion de l'eau. L'analyse de genre doit donc être au centre de l'approche territoriale.

Il devient alors légitime de s'interroger sur l'approche adoptée dans les cas de Dakar et du Ferlo. Comment l'analyse de vulnérabilité a-t-elle pris en compte les femmes et les jeunes considérés comme particulièrement vulnérables? Ces vulnérabilités sont-elles homogènes sur l'ensemble du territoire concerné? Autrement dit, les femmes et les jeunes qui appartiennent aux sous-territoires identifiés dans le cadre des études, présentent-ils les mêmes profils de vulnérabilité? Ces différences tiennent-elles à la dépendance de leurs activités au climat? Comment ont-ils réellement contribué à l'élaboration du PCTI? Quels ont été les préalables, en termes d'information, et de renforcement des capacités (capacités d'organisation, d'analyse, entre autres)?

Les réponses à ces interrogations telles qu'elles ressortent des rapports et des entretiens avec les personnes-ressources, laissent dubitatif quant à une véritable inclusion et une participation effective des divers acteurs du territoire. Dans le cas du Ferlo, toutes les personnes interrogées soulèvent comme une des principales difficultés rencontrées, l'implication réelle des acteurs et plus particulièrement ceux qui sont aux échelons inférieurs -dans les communautés rurales notamment- et qui sont les plus à risque face au changement climatique. En effet, les rapports font simplement état d'une participation de différentes catégories d'acteurs au processus global et en tant que membres des COMRECC. Pour Dakar, il semble que plusieurs ateliers aient réuni les différentes

¹⁸ La région de Dakar est la seule qui ne dispose pas de COMRECC

¹⁹ C'est véritablement le problème aujourd'hui avec la disparition de la région et la difficulté à désigner l'héritier légitime.

²⁰ Ceci pourrait être un chantier pour le Haut Conseil des Collectivités Locales qui vient d'être créé, si tant est que la prise en charge du changement climatique est vraiment une priorité pour le développement local.

catégories d'acteurs; ce qui est interprété par les responsables du projet au sein de l'ancienne région de Dakar, comme une véritable participation. Cependant, ni pour Dakar, ni pour le Ferlo, on ne peut relever de véritable stratégie d'engagement des acteurs. Les résultats du diagnostic, ne révèlent pas non plus, aucune approche différenciée dans l'analyse de la vulnérabilité ou le rôle des femmes, des hommes ou des jeunes dans l'élaboration des réponses au changement climatique. Ce qui laisse croire que l'analyse de genre n'a pas été une véritable préoccupation.

4.4. La territorialisation des politiques climatiques: un processus tiré de l'extérieur

Dans les deux cas (Dakar et Ferlo), l'élaboration des PCTI, suivant en cela les recommandations issues des accords internationaux (PNUD, *ibid.*)²¹, a donné lieu à un partenariat entre régions de pays en développement et de pays industrialisés. Pour le Ferlo et pour Dakar, ce sont respectivement la Région Rhône-Alpes et la Région Ile de France qui ont accompagné l'Entente Ferlo et la Région de Dakar dans l'élaboration de ces PCTI.

En l'absence de dispositions spécifiques relatives au financement des plans climatiques locaux, le partenariat s'impose également par la nécessité pour ces collectivités locales de mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre du processus et des programmes d'action qui en découlent. Selon le coordonnateur du programme TACC : « il appartient aux collectivités locales d'aller chercher les financements nécessaires à la mise en œuvre du PCTI ». Pour cela, elles doivent définir une stratégie à long terme. En effet l'approche territoriale du changement climatique ne se limite pas à la simple formulation de documents. Elle doit procéder d'une vision à long terme qui définit le quoi et le pourquoi (objectifs et justification), le comment et avec qui (stratégie, acteurs et ressources). Le partenariat qui répond en partie à ce comment, doit considérer les différentes échelles (internationale, nationale et locale). De ce point de vue, il est important de savoir quels types de partenariats et de financements sont mobilisables au triple niveau local (secteur privé local, coopération décentralisée, fiscalité local, etc.), national (fonds mis à disposition par l'Etat, contrats-plans...) et international (Fonds Vert Climat, Fonds pour l'Adaptation, FEM, etc.) et comment les mobiliser (modalités, capacités, etc.). Les études de cas sur l'Entente Ferlo et Dakar révèlent une forte dépendance de la coopération décentralisée en matière d'expertise technique et de ressources financières, quoi que moins accentuée dans le cas du Ferlo. Pour Dakar, la région Ile de France et son bras technique, l'ARENE, ont carrément assuré le rôle de co-maître d'ouvrage avec un intégrant as les volets relatifs à l'appui institutionnel et la mobilisation des acteurs institutionnels entre autres. Dans le même temps, des structures dont les missions sont connexes à celles du PCTI, jouent un rôle marginal ou sont exclues du processus. On peut citer: l'ADL, l'ADM ou la DCL.

Cette dépendance se reflète également à travers les blocages survenus avec l'effectivité de l'Acte 3 qui a rendu caduques les conventions signées avec les Collectivités des pays partenaires. Avec la disparition de la Région de Dakar en tant que collectivité locale, la Région Ile de France considère qu'elle n'a plus d'interlocuteur valable.

Cette situation de blocage que connaissent actuellement les PCTI de l'Entente Ferlo et surtout de Dakar, montre qu'au-delà des défis posés par l'élaboration des plans en tant que tels, d'autres aussi importants sont à envisager dans la mise en œuvre de l'Approche territoriale; il s'agit notamment de l'animation du processus, de la mobilisation des ressources, du suivi et de la capitalisation des résultats, pour n'en citer que quelques-uns.

²¹ Le Protocole de Kyoto ouvre la possibilité aux régions des pays en voie de développement de signer des accords de partenariat avec les régions des pays développés en matière de transfert de technologies propres notamment. Les accords de Paris confirment cette orientation.



5. Opportunités et contraintes de l'Approche territoriale du changement climatique

Selon Autes (1995), un des effets de la territorialisation des politiques publiques dont la décentralisation est la partie la plus visible, c'est le décroisement des politiques sectorielles et donc, la production d'une nouvelle logique de composition du champ qui impose de ne plus raisonner isolément sur des politiques spécifiques.

Par leur nature, les impacts du changement climatique transcendent non seulement les secteurs d'activités -ils touchent à l'eau, à l'agriculture au sens large, à la santé, aux infrastructures, etc.- mais aussi les limites géographiques et politiques internes comme externes. Ce faisant, les réponses aux problèmes qu'ils posent, appellent des réaménagements et réagencements dans l'organisation des différents échelons de décision, dans le jeu des acteurs et leurs modalités d'intervention.

Encore une fois, si l'hypothèse forte selon laquelle l'adaptation au changement climatique doit être locale, est confirmée, l'approche territoriale constitue la meilleure voie vers une véritable transformation en faveur de l'adaptation, cette transformation se mesurerait notamment par la proximité de la demande d'adaptation, le rapprochement du processus de prise de décisions et d'actions, le partenariat contractualisé entre l'Etat, les institutions et acteurs locaux.

Le Code des collectivités locales offre un cadre pour la réalisation de ces objectifs, avec les neuf compétences déjà transférées aux collectivités et qui pourraient être élargies dans le cadre de l'Acte 3 de la décentralisation. Cependant, il faudrait que ces compétences soient effectivement détenues par les collectivités qui seraient dotées des capacités pour les exercer. Depuis la loi sur la régionalisation qui a consacré le transfert de ces compétences, on semble tourner en rond entre la nécessité d'amener les collectivités à assumer leur pleine responsabilité en matière de développement local, et une frilosité qui tient au déficit criard de capacités presque dans tous les domaines.

En plus de cet obstacle, d'autres contraintes structurelles se dressent face à cette volonté de réaliser l'approche territoriale.. Ces contraintes sont d'ordre réglementaire, technique financier et organisationnel, et on peut noter entre autres:

- la complexité et la fragilité du cadre de gouvernance du changement climatique.

Comme noté plus haut, la plupart des actions réalisées dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, ont encore comme seules références, le PANA et les communications nationales qui éludent la question de l'articulation entre les échelles nationale et locale. Il s'y ajoute au niveau régional, le conflit de compétences permanent qui émaille les relations au sein du COMRECC, organe qui se trouve entre les mains du pouvoir déconcentré et non du pouvoir décentralisé;

- les capacités techniques limitées des collectivités locales en matière de planification du changement climatique

Les ressources disponibles au sein du COMRECC sont les seules dont peut disposer la Région, or l'intelligence sur des questions spécifiques du changement climatique y fait défaut. Les défis posés par la territorialisation du changement climatique, appellent une connaissance et une analyse fines de la situation présente et future, basées entre autres, sur les scénarii d'évolution du climat. Au sein des collectivités locales comme au niveau des services déconcentrés qui composent le COMRECC, l'absence d'expertise sur ces questions, entrave l'effectivité et l'ancrage de cette approche dans les politiques de développement local;

- l'insuffisance des ressources financières

Les Collectivités locales souffrent d'une insuffisance notoire de moyens financiers nécessaires à la conduite d'un développement local durable. Les fonds de dotation devant accompagner concomitamment les compétences qui leur sont transférées, demeurent faibles. Les possibilités de contractualisation avec l'Etat, qui pourraient apporter en partie, une réponse à ce manque de ressources, sont largement inexploitées, faute de capacités. Ceci entretient une éternelle dépendance vis-à-vis des ressources financières extérieures et interpelle les collectivités mais aussi l'Etat quant aux capacités de mobilisation des partenariats et des ressources des fonds internationaux. Aujourd'hui les communes sénégalaises, à l'instar des autres territoires de l'Afrique, ont l'ambition de tirer profit des accords multilatéraux et des fonds qui ont été créés (Fonds pour l'Adaptation, Fonds Verts Climat, Mécanisme de Développement Propre, etc.). Cependant, l'accès à ces sources de

financement va nécessiter un véritable effort de renforcement des capacités (capacités de formulation de programmes et projets, capacités organisationnelles et de gestion notamment).

- la faible appropriation du processus de mise en œuvre de l'approche territoriale

La mise en œuvre de l'approche territoriale reste encore une "technologie" confisquée par les techniciens et experts. En guise d'exemple, à toutes les questions posée à l'ancienne Directrice de la Coopération au Conseil régional de Dakar, la réponse était: "il faudrait rencontrer les techniciens ou ceux qui ont réalisé les études". De toute évidence, l'élaboration du PCTI, n'a donné lieu à aucune stratégie d'engagement des différentes catégories d'acteurs impliqués dans le processus; ceci est surtout remarquable pour le cas de Dakar. Une telle stratégie, basée sur l'information, la sensibilisation et le renforcement des connaissances, aurait permis d'éviter les remarques du genre: "notre préoccupation première, c'est le développement de la région, pas l'élaboration d'un plan climat", faites par un des élus de la région de Dakar.

Tableau 3 : Résumé des défis et opportunités de l'approche territoriale pour l'adaptation

Défis	Opportunités / Atouts
REGION – Gouverneur (nommé)	REGION – Conseil régional – Président & conseillers régionaux élus
Duplication des structures et des rôles avec un manque de coordination entre les structures de gouvernance verticale et horizontale - par ex. Le Conseil régional de Dakar et le comité national sur le changement climatique (COMNACC)	Prise en compte des risques climatiques dans les politiques régionales / territoriales
Difficulté à aligner les responsabilités entre les autorités locales et l'administration centrale dans le cadre de la mise en œuvre de certains des domaines de compétences qui ont été transférés aux autorités locales conformément à loi sur la décentralisation	La réduction potentielle de la vulnérabilité les interdépendances et les liens entre les communes / régions limitrophes étant considérés dans l'évaluation de la vulnérabilité et des stratégies d'adaptation (cas du Ferlo surtout)
Les autorités locales manquent de capacités, de connaissances et de compétences techniques pour mettre en œuvre l'ACC. Les risques liés au changement climatique ne sont donc pas bien intégrés dans les processus de planification du développement et de prise de décision	Faciliter les mesures d'adaptation qui se fertilisent mutuellement à l'échelle verticale et horizontale et soutenir la gouvernance collaborative.
Dépendance au niveau international: Soutien financier et technique principalement des agences internationales (PNUD, régions françaises); Soutien technique et financier insuffisant du niveau national	Une meilleure prise en compte de la dimension de genre et de la vulnérabilité spécifique des femmes et des autres groupes vulnérables

Source : synthèse des auteurs

6. Les plans-climat territoriaux de Dakar et du Ferlo : des objectifs similaires mais des démarches sensiblement différentes

Les études de cas sur les PCTI du Ferlo et de Dakar, mettent en évidence de nombreuses similarités, notamment pour ce qui concerne les défis à relever pour une approche territoriale réussie du changement climatique.

Toutefois, ces ressemblances cachent mal des différences sensibles que l'on peut résumer ainsi:

- i. Au Ferlo, une mitoyenneté entre communes rurales qui partagent, dans une large mesure, les mêmes caractéristiques, et donc un territoire relativement homogène²², au contraire de Dakar qui est marqué par une juxtaposition de trois zones (urbaine, péri-urbaine et rurale) qui ont chacune leurs spécificités même si elles sont en interaction dynamique. Si l'analyse de la vulnérabilité semble avoir pris en considération ces spécificités mais surtout l'interdépendance, entre ces sous-territoires, les réponses en termes de stratégies d'adaptation, sont loin de refléter cette réalité. Les fiches de projets qui sont proposées traduisent encore, pour l'essentiel, une démarche marquée par une superposition de projets « vertueux » mais séparés, indépendants ou isolés²³.
- ii. Initiée dans le cadre d'un programme international qui a démarré, à titre pilote, en Amérique latine (Uruguay), l'élaboration du PCTI de l'Entente Ferlo semble avoir été réalisée selon une approche méthodologique plus systématique et plus concertée, en dépit de quelques limites notées. Cette approche qui a mis un accent particulier sur le cadre de gouvernance, sur l'analyse de la vulnérabilité actuelle et future, sur les mécanismes d'inclusion et de participation et sur le renforcement des capacités des acteurs locaux, tranche avec celle de Dakar. L'expérience de Dakar semble avoir été menée en 'silo', sans grande synergie avec les autres démarches locales (TACC par exemple), avec les programmes en cours au niveau national, ou encore avec les autres ordres de collectivités locales (municipalité de Dakar²⁴, communes urbaines, communautés rurales). Les invitations faites à ces dernières pour prendre part aux rencontres organisées, n'ont pas valeur d'engagement et responsabilisation. Cette situation pourrait s'expliquer de différentes manières: i) le fait que ces processus soient très dépendants du financement extérieur (Supply-driven process vs Demand-driven process), avec un rôle assez marginal des acteurs locaux que sont l'Etat du Sénégal et les Collectivités locales (à Dakar surtout); ii) une mauvaise interprétation de la notion de transfert de compétences. C'est bien l'Etat qui "abandonne" certaines de ses compétences au profit des collectivités, au nom du principe de subsidiarité; ce qui ne signifie pas, à notre sens, qu'il n'a plus aucun droit de regard sur ce qui est conçu et mis en œuvre en son nom ni aucune prérogative, même de mise en cohérence, des démarches et actions mises en œuvre. La démarche dans le cadre PCTI du Ferlo qui émane d'un programme impulsé par le PNUD agissant pour le compte du Gouvernement du Sénégal, est sensiblement différente, même si certains obstacles restent identiques;
- iii. Pour Dakar, il n'existe pas d'entité à l'image de l'Entente Ferlo, capable d'impulser une dynamique collective et de promouvoir une plus grande cohérence territoriale. L'Entente entre le Collectif des Agglomérations de Dakar et le Collectif des Agglomérations de Rufisque (CADAK'Car) qui aurait pu jouer le même rôle que l'Entente Ferlo, n'avait fort malheureusement compétence qu'en matière de gestion des ordures ménagères; ce qui est évidemment très limitatif;
- iv. La mise en place, dans le cas de l'Entente Ferlo, d'un dispositif d'appui, semble également marquer une différence d'approche notoire entre les deux expériences. Dans le cadre de cette analyse de cas, il a été difficile de retrouver les personnes qui étaient vraiment chargées de la conduite du processus au sein du Conseil Régional de Dakar. Certaines personnes se considéraient comme de simples acteurs dans le processus au moment où d'autres les désignaient comme les responsables de tel ou tel volet. Cette

²² Il y a lieu cependant, de faire remarquer que les cinq régions qui composent le Ferlo, ont des espaces urbains plus ou moins importants mais dont les dynamiques et les interconnexions avec les zones rurales n'ont pas été vraiment prises en compte dans le PCTI. Une véritable approche territoriale exigeait l'intégration de ces écosystèmes urbains.

²³ C'est pourtant ce que l'étude sur la vulnérabilité de la région de Dakar au changement climatique, invitait à surmonter.

²⁴ La Ville de Dakar a plutôt élaboré un Plan Climat Energie Territorial dont le lancement a été fait récemment.

situation est-elle liée à la disparition du Conseil régional ou dénote-t-elle l'absence de structuration véritable, à la différence du TACC qui, en dehors de son coordonnateur, avait des responsables pour chacune des zones d'intervention? En outre, le TACC avait bien défini la nature de ses relations avec les autres décomposés de l'Entente (CR, ARD, COMRECO, etc.). On ne voit par contre, aucune structuration particulière dans la manière dont le PCTI de Dakar a été conduit;

- v. Enfin, l'adaptation au changement climatique est trop souvent considérée comme relevant de solutions techniques et technologiques qui doivent être mises en œuvre en urgence; ce qui laisse finalement très peu de place à l'apprentissage collectif et à ses exigences, en l'occurrence, l'inclusion, l'engagement des parties prenantes et la participation effective des acteurs. Dakar n'a pas échappé à cette règle;



Dans les villes du Sénégal, charrettes et automobiles se côtoient

© Image prise par Lancelot Soumeing Choce/ ECD Afrique

7. Les principales leçons à retenir pour une véritable gouvernance transfrontalière de l'adaptation

Les PCTI de Dakar et du Ferlo n'ont pas été mis en œuvre, en raison principalement d'obstacles dont certains ont été soulevés plus haut. On peut notamment évoquer: l'absence d'interlocuteur, suite à la suppression des régions-collectivités locales et aux difficultés subséquentes de mobilisation des partenaires et l'absence d'allocation de ressources endogènes..

Néanmoins, au stade actuel de la mise en œuvre de l'approche territoriale dont le PCTI est une des principales étapes et un outil de réalisation, un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés, en perspective de la mise en application du plan-climat mais surtout de la mise à l'échelle nationale des PCTI, qui semble se dessiner avec la reprise timide du programme TACC.

Ces enseignements sont les suivants:

- *la quête de résilience au changement climatique dans les pays comme le Sénégal est indissociable du souci de préservation des ressources naturelles :*

Principal actif permettant de lutter contre la pauvreté et de promouvoir le développement durable, elle l'est encore plus dans les régions semi-arides comme le Sénégal où l'économie (locale et nationale) reste encore largement dominée par le secteur primaire (agriculture, foresterie, pêche, etc.) et donc sujette à des contre-performances que pourrait induire le dérèglement climatique. C'est ce que les autorités du Ferlo ont compris en mettant en place l'Entente Ferlo et surtout en lui faisant porter le processus d'élaboration du PCTI. Il convient en effet de rappeler que l'Entente Ferlo a précédé l'élaboration du PCTI et visait principalement la gestion concertée des ressources naturelles que ces cinq régions ont en partage. Cependant, il est important de considérer que dans ces zones semi-arides, les zones rurales et urbaines sont de plus en plus interconnectées par des liens multiples et complexes de nature à la fois économique (ex: les marchés), écologique (ex: le rôle de protection ou de puits de carbone des écosystèmes forestiers) et sociale (ex: les mobilités humaines, le marché du travail) qui ignorent les frontières administratives et qu'il convient de considérer dans les approches visant l'élaboration de stratégies d'adaptation au changement climatique. Ceci appelle à une réflexion approfondie sur les implications en termes d'interrelations entre les sous-territoires qui composent les Pôles territoires du Sénégal²⁵ et que les géographes, à savoir la relation entre villes et campagnes.

- *l'approche territoriale requiert un véritable leadership des collectivités locales :*

Cette question du leadership amène évidemment à s'interroger sur l'état et le niveau de décentralisation au Sénégal. Les obstacles évoqués quant à une réelle prise en main du processus de planification climatique par les Collectivités locales, laissent croire que la décentralisation au Sénégal, en dépit de son ancienneté, reste inachevée. La territorialisation du changement climatique comme d'autres défis de développement local, va exiger une meilleure clarification des rôles et responsabilités, en somme des pouvoirs respectifs entre les autorités aux niveaux déconcentré et décentralisé, sur le papier mais aussi sur le terrain. Pour cela, il sera absolument nécessaire de répondre aux besoins en capacités techniques, organisationnelles et financières de ces collectivités à qui l'Etat a transféré des compétences, considérant leur avantage comparatif.

- *la territorialisation instaure un nouveau type de rapport entre l'Etat et les Collectivités locales :*

Ce nouveau type de rapport suppose une meilleure articulation entre le technique (expertise) et le politique (débats, concertations, itérations à diverses échelles). Mais on voit bien combien on en est loin, les modalités de la décentralisation étant encore insuffisamment mises en œuvre pour assurer cette nouvelle logique. Autès, (1995) fait remarquer que déjà en France où la politique de décentralisation est bien plus ancienne, les collectivités locales sont encore loin d'avoir à la fois les moyens (humains, financiers et techniques) et la légitimité politique pour jouer les rôles d'un Etat ou Gouvernement local . A fortiori, dans un pays comme le Sénégal.

- *les conditions de succès de l'approche territoriale résident:*

²⁵ Rappelons que le Sénégal a choisi de fonder le développement de ses territoires sur la notion de Pôles territoires, pour plus de cohérence.

- i. dans une meilleure compréhension par tous les acteurs, du lien entre le développement territorial et le changement climatique qui en est une contrainte majeure. Cette compréhension, qui passe par une information et une sensibilisation en amont, sur les enjeux majeurs de la territorialisation des politiques climatiques, ainsi qu'une plus grande concertation sur les réformes nécessaires, aurait facilité, dans le cas de Dakar, une meilleure inclusion et une participation accrue, gages d'appropriation du processus. Cette appropriation aurait sans doute permis de lever les blocages que l'on connaît à l'heure actuelle, la mairie de Dakar semblant gérer en solo le dossier du PCTI. Elle aurait sans doute permis également, de surmonter les difficultés rencontrées par le Conseil d'administration de l'Entente du Ferlo pour décaisser de l'argent du Trésor public, l'association de collectivités locales que constitue l'Entente, pouvant être assimilée à une démarche d'intercommunalité, est une des modalités prévues dans le Code des Collectivités Locales pour promouvoir la solidarité et la synergie d'action entre les communes;
- ii. dans l'orientation et l'appui méthodologiques. A défaut de standardiser les approches, il est nécessaire que les hypothèses, pratiques et outils indispensables à la réalisation de plans-climats territoriaux dignes de ce nom, puissent être formalisés pour guider les acteurs dans leur démarche. Le diagnostic ou état des lieux qui précède l'identification et la planification des mesures et actions à mettre en œuvre, doit être exhaustif et prendre en compte tous les facteurs potentiels de succès mais aussi d'échec, notamment au plan de la gouvernance (relation de pouvoirs, problèmes de synergie entre les niveaux vertical et horizontal) et de l'implication des acteurs clés, et plus particulièrement les catégories vulnérables comme les femmes.

Conclusion

Les études de cas sont parties du postulat que les impacts du changement climatique ignorent les limites politico-administratives, qu'elles soient entre pays ou à l'intérieur d'un même pays. A l'intérieur des pays, ces frontières artificielles sont souvent dressées entre les communes rurales et les communes urbaines, comme c'est le cas au Ferlo et à Dakar. La différence principale entre ces deux cas provient du fait qu'au niveau du Ferlo, la démarche mise en œuvre dans le cadre de l'Entente a porté sur un espace homogène, bien circonscrit et ayant les mêmes caractéristiques, au contraire de Dakar qui présente des sous-territoires avec des caractéristiques à la fois urbaines, péri-urbaines et rurales.

Cependant, les deux expériences révèlent une prise en compte insuffisante des vulnérabilités héritées des interdépendances entre le rural et l'urbain. Dans le cas du Ferlo, l'analyse s'est focalisée sur l'espace d'intervention de l'Entente Ferlo, où la dominante rurale est avérée, tandis qu'à Dakar, ce sont les problèmes urbains qui ont le plus retenu l'attention, reléguant au second plan les spécificités péri-urbaines et rurales²⁶ mais surtout leurs interrelations.

Les expériences de Dakar et du Ferlo, montrent également que quel que soit la dénomination donnée à la démarche (approche territoriale, gouvernance transfrontalière, gouvernance multi-échelles), l'enjeu majeur réside dans la capacité à agir dans un cadre territorialisé et maîtrisé, pour parvenir à une planification affinée, tenant compte autant des vulnérabilités intrinsèques à chaque sous-territoire que des influences externes à ces sous-territoires. Toutefois, les études menées jusqu'ici ont accordé très peu d'importance à cette interdépendance des sous-territoires et surtout au continuum rural-urbain qui caractérise la plupart, sinon tous nos territoires. Elles se sont focalisées sur des contextes ruraux ou urbains conçus comme des entités autonomes, sans liens particuliers.

Les deux études de cas de Dakar et du Ferlo ont montré que le succès de l'approche territoriale, exige que des conditions essentielles soient remplies et de nombreux autres défis relevés.

La première condition à satisfaire, c'est de réussir une décentralisation effective²⁷, c'est –à-dire une véritable dévolution du pouvoir qui mette fin au bicéphalisme consacrant le partage du pouvoir entre des autorités élues et d'autres nommées. Le renforcement des capacités locales en matière de conception, de mise en œuvre et de suivi des programmes est un autre défi de taille qui pose en substance le problème du capital humain seul garant d'un véritable leadership local dans la mise en œuvre de l'approche. L'institutionnalisation des processus délibératifs ainsi que les capacités (politiques, techniques, financières et organisationnelles) des différentes parties prenantes engagées dans ces processus - collectivités locales surtout-, sont essentiels à l'effectivité et à la réussite de la territorialisation des politiques climatiques.

Il importe enfin de prêter une attention particulière à des questions qui sont certes hors du champ de cette étude ou insuffisamment traitées en raison de la nature du projet dans le cadre duquel ce document a été réalisé, mais qui n'en sont pas moins importantes. Par exemple, quelles sont les conditions les plus appropriées pour une approche territoriale; est-ce, quand les unités qui composent le territoire sont homogènes comme dans le cas du Ferlo ou quand elles présentent des caractéristiques variées et des flux d'échanges qui pourraient être bénéfiques au processus d'adaptation? A partir de quels critères détermine-t-on les limites du territoire? Qu'est-ce qui permet d'exclure d'autres unités dans la délimitation d'un territoire donné?

Une dernière leçon que l'on peut tirer de cette étude, c'est qu'au-delà des zones arides, les résultats obtenus sont assez représentatifs de la démarche et des conditions à mettre en œuvre pour réussir une approche territoriale, quel que soit le contexte géographique.

²⁶ Il faut rappeler qu'au moment de l'élaboration du PCTI, Dakar comptait 3 communautés rurales devenues des communes.

²⁷ Faute de décentralisation effective et garante d'une mise en œuvre réussie des politiques climatiques, il ne serait pas illégitime de penser que les efforts de lutte contre le CC devraient être planifiés et conduits par les instances nationales, jusqu'à ce qu'un pouvoir, des capacités et des ressources à la hauteur des enjeux posés, soit transférés aux CL.

Références bibliographiques

- Autès, M., 1995. Les sens du territoire. In: Recherches et Prévisions, n°39, Action sociale familiale. Décentralisation, recompositions, enjeux, mars 1995. pp. 57-71; doi:10.3406/caf.1995.1680.
- Bai, X., McAllister, R.R.J., Beaty, R.M. and Taylor, B., 2010. Urban policy and governance in a global environment: complex systems, scale mismatches and public participation. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2(1-2), 129-35.
- Bertrand, F. et Richard, E., 2016. Les initiatives d'adaptation aux changements climatiques: entre maintien des logiques de développement et renforcement des coopérations entre territoires. *Territoire en mouvement – Revue de géographie et aménagement*; 2016, pp:138-153, <http://tem.revues.org/1799>.
- Betsill, M. and Bulkeley, H., 2006. Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global Governance*, 12, 141-59.
- Birkmann, J., Garschagen, M., Kraas, F. and Quang, N., 2010. Adaptive urban governance: new challenges for the second generation of urban adaptation strategies to climate change. *Sustainability Science*, 5, 185-206.
- Bulkeley, H., 2010. Cities and the governing of climate change. *The Annual Review of Environment and Resources*, 35, 229-53.
- CGET, 2015. L'adaptation des territoires au changement climatique. Commissariat Général à l'égalité des territoires. http://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/etude_changement-climatique.pdf.
- Ernstson, H., van der Leeuw, S.E., Redman, C.L, Meffert, D.J., Davis, G., Alfsen, C. and Elmqvist, T., 2010. Urban transitions: on urban resilience and human-dominated ecosystems. *Ambio*, 39(8), 531-45.
- Denton, F., Kituyi, E., Lo, H., and Wouapi, H. 2016. Regional Economic Communities and Climate Change Adaptation in Africa. CARIAA Working Paper no. 4. International Development Research Centre, Ottawa, Canada and UK Aid, London, United Kingdom. Available online at: www.idrc.ca/cariaa.
- GIEC, 2007. Bilan 2007 du changement climatique. Contribution des Groupes de travail, I, II et III au 4ème rapport du Groupe d'Experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, GIEC, Genève, Suisse, 103 pages.
- Gouvernement du Sénégal, 1996. Code des Collectivités Locales.
- Gouvernement du Sénégal, 2010. Deuxième communication nationale du Sénégal. Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques.
- Grimm, N.B., Faeth, S., Golubiewski, N.E., Redman, C.L., Wu, J., Bai, X. and Briggs, J.M., 2008. Global change and the ecology of cities. *Science*, 319, 756-76.
- Institut de Recherches pour le Développement, 2013. Vulnérabilité de la région de Dakar au changement climatique. ARENE-AIRD.
- IPCC, 2007. Fourth Assessment Report, Chapter 22, Africa.
- IPCC, 2013. Summary for Policymakers, in: *Climate Change 2013: The Physical Science basis*.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2014. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L.White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1132 pp.
- Koch, I.C., Vogel, C. and Patel, Z., 2007. Institutional dynamics and climate change adaptation in South Africa. *Mitigation and Adaptation Strategies to Global Change*, 12 (8), 1323-39.
- Leck H. and Crick F, 2014. Beyond urban-rural boundaries: Encouraging inter-municipal collaboration for climate change in KwaZulu-Natal, South Africa (Chapter 5). In (ed. Steele W., Alizadeh T., Eslami-Andargoli L and Serrao-Neumann S.): *Planning across borders in a climate of change*. Routledge. pp 59-73.
- Leck H. and Simon D, 2013. Fostering multi-scalar collaboration and co-operation for effective governance of climate change adaptation. *Urban Studies*, 50(6), 1221-38.

- MEEDDM, 2010. Guide pour la co-élaboration des SRCAE, Paris, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer/DGEC, Service du climat, Septembre 2010.
- Moser, S., 2009. Whether our levers are long enough and the fulcrum strong? Exploring the soft underbelly of adaptation decisions and actions. In: W.N.Adger, I. Lorenzoni and K. O'Brien (eds) *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 313–34.
- Nrg4SD, 2008. Réseau des Gouvernements Régionaux pour le Développement Durable à l'occasion du Sommet de Saint-Malo, Bretagne.
- PNUD, 2008. *Climate Change at UNDP: Scaling Up to Meet the Challenge*.
- TACC, 2009. Document d'appui au programme « Vers des territoires moins émetteurs de GES et plus résistants aux changements climatiques ».
- TACC, 2014. Analyse de la vulnérabilité aux changements climatiques au niveau de la zone agro- sylvo-pastorale du Ferlo.
- TACC, 2014. Plan Climat Territoriale Intégré de la zone agro-sylvo-pastorale du Ferlo.
- WEDO, 2008. *Gender, Climate Change and Human Security: Lessons from Bangladesh, Ghana and Senegal*. New York: WEDO.
- Wilder, M., Scott, C.A., Pablos, N.P., Varady, R.G., Garfin, G.M. and McEvoy, J., 2010. Adapting across boundaries: climate change, social learning, and resilience in the U.S.-Mexico border region. *Annals of the Association of American Geographers*, 100(4), 917–28.
- Wilson, E. and Piper, J., 2010. *Spatial Planning and Climate Change*. The Natural and Built Environment Series. London and New York: Routledge.

PRISE

Innovation, Environnement, Développement
en Afrique (IED Afrique)

24, Sacré-Cœur III – BP 5579

Dakar Fann – SENEGAL

Tel. (221) 33 867 10 58

www.prise.odi.org

Recherche pour des futurs résilients au climat

Ce travail a été effectué dans le cadre de l'Initiative de recherche collaborative sur l'adaptation en Afrique et en Asie (IRCAAA), avec le soutien financier du Department for International Development (DFID) du Royaume Uni et le Centre de Recherche en Développement International (CRDI), Ottawa, Canada. Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles de leurs auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du Department for International Development (DFID) du Royaume Uni et le Centre de Recherche en Développement International (CRDI) du Canada ou, de son Conseil de gouverneurs.



CARIAA
*Collaborative Adaptation Research
Initiative in Africa and Asia*



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement International

Canada